






Cita bibliográfica: Olaya Escobedo, S. I., Cruz Jiménez, C. y Porras Sánchez, F. J. (2021). Gobernanza y problemas retorcidos. Consideraciones teóricas para abordar problemas del turismo. *Investigaciones Turísticas* (22), pp. 176-199. <https://doi.org/10.14198/INTURI2021.22.8>

Gobernanza y problemas retorcidos. Consideraciones teóricas para abordar problemas del turismo

Governance and wicked problems. Theoretical considerations to approach tourism problems

Sara Ivette Olaya Escobedo , Universidad Autónoma del Estado de México , México
zaraolaya@gmail.com

Graciela Cruz Jiménez , Universidad Autónoma del Estado de México , México
gracicij@hotmail.com

Francisco Javier Porras Sánchez , Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora , México
fporras@institutomora.edu.mx

RESUMEN

Este artículo discute los postulados teóricos de los *wicked problems* y la gobernanza, de manera que sea posible entender y abordar las problemáticas que se presentan en un destino turístico. El análisis parte de revisar la literatura que engloba los problemas generados por el turismo, su vínculo con otras áreas y su situación en materia política. Posteriormente se enlaza con el marco explicativo, de lo cual se identifica que la complejidad de los problemas es resultado de la diversidad de configuraciones propias de cada destino, las cuales están estrechamente relacionadas con el distanciamiento político entre los actores público-privados afectados por el turismo. Se concluye que, la comprensión del contexto donde se desenvuelve dicha actividad es importante para generar esquemas de cooperación, de tal forma que las redes establecidas en un destino puedan transitar hacia redes de gobernanza colaborativa donde predominen la confianza y los objetivos comunes, con la finalidad de tratar la complejidad de los problemas.

Palabras claves: problemas del turismo; gobernanza; problemas retorcidos.

ABSTRACT

This article discusses the theoretical principles of wicked problems and governance, in order to understand and address the problems that arise in a tourist destination. The analysis starts with a review of the literature including the problems generated by tourism, the way they are linked with other areas and their political condition. Subsequently, this situation is connected

to the explanatory framework, which reveals that the complexity of the problems is the result of the diversity of settings of each tourist destination, which are closely related to the political distance between the public-private actors affected by the activity. The study concludes that understanding the context where tourism takes place is important to generate cooperative schemes that can evolve towards collaborative governance networks where trust and common objectives are established, in order to deal with the complexity of problems.

Keywords: Tourism problems; governance; wicked problems.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo es reconocido por la Organización Mundial del Turismo (OMT) como un fenómeno social, cultural y económico; por ello, no solo se manifiesta mediante sus diferentes modalidades (ecoturismo, etnoturismo, turismo rural, de salud, gastronómico), sino también por sus repercusiones en diversos entornos, como contaminación, conflictos sociales, demanda de servicios e invasión de espacios. Tal situación pone de relieve los problemas asociados al turismo y el papel de la acción gubernamental en su atención.

Si bien una parte de la producción académica la considera una actividad capaz de crear beneficios culturales y ambientales (Nava y Valenzuela, 2016; Qiban, 2017; Veiga, 2017), se reconoce que su adecuada conducción depende del contexto político de cada país (Keyim, 2018). Sin embargo, las políticas han priorizado los beneficios económicos del turismo masivo o de enclave, la promoción y el turista (Presenza, Del Chiappa y Sheehan, 2013; Velasco, 2014; Scott y Marzano, 2015).

Esta visión parcial ha limitado la acción política en los destinos, pues ignora las características del turismo, que Velasco (2014) resume en cuatro aspectos principales: 1. es un fenómeno relativamente joven, 2. es global, 3. se basa en el uso y explotación de bienes comunes y 4. es transversal.

En sintonía con los argumentos de Velasco (2014), desde que el turismo comenzó a ser reconocido a partir de la mitad de siglo XX, ha estado marcado por continuos cambios sociales, económicos y tecnológicos que han expandido su área de conocimiento. Esto ha repercutido en su entendimiento conceptual y por ende en el área política.

Paralelamente, la globalización ha reestructurado el panorama socioeconómico al influir sobre las dinámicas del mercado turístico y del ámbito institucional, modificando las formas de relacionarse para el establecimiento de políticas turísticas entre los ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales que no corresponden a ordenamientos jerárquicos o lineales (Pascual, 2017, p. 128).

Respecto a su tercera característica, resulta necesaria la regulación estatal en los destinos porque implica la explotación de bienes comunes. Por un lado, figura la prestación de servicios públicos, que en algunos casos favorece solo a los turistas, pero no a la comunidad receptora. Por otro lado, el sector privado también se beneficia de la ocupación de espacios de uso público, como playas, monumentos históricos y áreas naturales protegidas.

Por último, la condición transversal del turismo permite que las políticas en la materia sean influenciadas en gran medida por otras políticas. De acuerdo con Scott y Marzano (2015) dicha situación puede conducir a conflictos o al ejercicio de poder según sean las prioridades del gobierno. En tal sentido, consideran una limitante que algunas autoridades presten poca atención al turismo, al no reconocerlo como un área prioritaria.

Estos cuatro puntos subrayan los retos que enfrenta la actividad en términos políticos, pues su limitada comprensión ha impedido vislumbrar que los destinos son realidades complejas, al estar constituidos por entidades interrelacionadas (sociedad, empresas, territorios e instituciones) que dependen parcialmente de ella, pero que también tienen repercusiones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias (Fierro, 2018; Ricaurte-Quijano, 2013; Sainaghi y Baggio, 2017; Van der Zee, 2017).

Aunque los problemas generados por el turismo son inevitables, incluso en modalidades de bajo impacto (Marzouki, 2012), las mayores repercusiones se presentan en destinos con deficiente regulación donde predomina su práctica masiva (Sharples y Ussi, 2014; Adiyia *et al.*, 2015; Martínez, 2015; Fantinato, 2019).

Generalmente en los destinos consolidados donde el turismo es el eje productivo, se asumiría que poseen marcos normativos y de política pública propios, pero no es necesariamente así, lo cual deja a varios sectores en una posición vulnerable. De esta forma, Filardo (2006, p. 191) plantea que las distintas problemáticas asociadas a esta actividad no solo repercuten en ella, sino que producen efectos en cada aspecto con que se vincula.

Por tanto, los problemas relacionados con el sector pueden considerarse un asunto público (Fierro, 2018), porque coexisten incluso en áreas de primer interés político, como bienestar social, educación y salud. Esto le otorga un carácter de complejidad a dichas problemáticas y a su correlación con otras esferas (Dredge y Jamal, 2013; Wang y Ap, 2013; Qian *et al.*, 2017).

La intratabilidad de este tipo de problemáticas puede acelerar el ciclo de vida de un destino o impedir su recuperación; por tal razón, es preciso repensar el tipo de medidas y decisiones gubernamentales, pues los destinos turísticos son distintos entre sí y, por tanto, presentan diferentes niveles de complejidad e importancia.

Este artículo se posiciona en una dimensión política y entiende que los problemas del turismo no están separados de su entorno, lo cual precisa expandir la perspectiva hacia otras esferas. En ese sentido, resulta pertinente vislumbrar tal complejidad, mediante el marco de los problemas retorcidos (*wicked problems*), el cual reconoce que los posibles tratamientos a tales problemáticas, dependen de cada contexto social e institucional. Cabe aclarar que, con ello no se pretende definir a los problemas complejos del turismo como problemas retorcidos, sino rescatar elementos de esta literatura, que permitan comprender y abordar las problemáticas en los destinos.

En términos teóricos y metodológicos, la perspectiva de los problemas retorcidos tiene cierta utilidad, que pudiera considerarse “parcial”, al evidenciar que la complejidad -y por tanto el tratamiento de los problemas relativos al turismo- puede variar según el grado de

conflicto social, o definiciones del problema que son incompatibles entre sí, por un lado; y las capacidades para construir posibles soluciones de carácter inter-sectorial, por el otro (Véase Alford y Head, 2017). De esta manera, el enfoque de los problemas retorcidos se vincula naturalmente con la literatura académica de las redes de gobernanza.

Estas redes subrayan cómo diferentes actores, tanto del sector gubernamental como no-gubernamental, interactúan en torno a problemas de política pública que les afectan o benefician. Las redes público-sociales-privadas evidencian la interdependencia de recursos necesarios para atender problemas complejos, en los que interactúan causas y efectos vinculados a los gobiernos, la sociedad organizada y los mercados. Las perspectivas de los problemas retorcidos y las redes de gobernanza permiten poner en discusión distintas consideraciones relevantes para el tratamiento de problemas en el turismo. Éstas explican su complejidad, las estrategias inter-sectoriales para gestionarlas, así como atributos que varían de acuerdo con los contextos específicos.

El contenido del artículo se divide en cuatro secciones: la primera discute los postulados de los problemas retorcidos y su aportación a la comprensión de los problemas desde el área política. En la segunda parte, se profundiza sobre el contexto, la concepción y el enfoque de redes de la gobernanza. La discusión sobre las diferentes consideraciones para el campo del turismo corresponde al tercer apartado y el último a las conclusiones.

II. EL TRATAMIENTO DE PROBLEMAS COMPLEJOS EN EL CONTEXTO DE LOS WICKED PROBLEMS

El término *wicked problem* (WP) fue introducido por Rittel y Webber (1973:161) para referirse a los problemas sin fácil solución; así se distinguen de los problemas “domados” (*tame problems*) de las ciencias exactas (lineales, procedimentales e infalibles). Para identificar si un problema es retorcido, estos autores utilizaron diez características (Tabla 1) vinculadas a sus dependencias multi-causales, a su ambigüedad, incertidumbre, dinamismo e inestructuración (Morner y Misgeld, 2014).

Una aportación relevante de Rittel y Webber fue cuestionar el predominio tecnocrático en el área política y enfatizar el comportamiento de los sistemas sociales, en vez de su composición. Sin embargo, aunque su contribución resaltó los debates sobre el poder y el conocimiento profesional de las políticas públicas, no establecieron un marco coherente sobre cómo mejorar el análisis de las políticas (Head, 2019, p. 2).

Desde su perspectiva, bastaba con que el problema cubriera las diez características para ser considerado un problema “especial” que requería mecanismos particulares de colaboración (Head, 2019). No obstante, este enfoque generó diversas críticas que cuestionan el sentido ontológico del concepto. Para Peters (2017), tales características pueden compararse con elementos mejor explicados desde la teoría de la complejidad; también, existe una paradoja entre la no-solución que se establece como norma y la necesidad de combatir estos problemas (Termeer y Dewulf, 2019).

Además, la visión totalizadora encasilla a todos los problemas retorcidos en un mismo lugar, sin permitir el acercamiento diferenciado a su complejidad (Alford y Head, 2017: 399). Acorde con Peters y Tarpey (2019), las características del concepto (Tabla 1) no son absolutas, pues según las particularidades de cada problema, éstas pueden presentarse o no y seguir siendo un problema complejo. Por tal razón, dichos autores coinciden en que el concepto de “problema retorcido” no parece útil para categorizar de manera estricta a los problemas, pero sí para señalar ciertos atributos clave que posibiliten diseñar alternativas de solución.

Tabla 1. Características de los problemas retorcidos

1. Son difíciles de definir. No hay una formulación definitiva.
2. No tienen una regla de detención.
3. Las soluciones a estos problemas no son verdaderas o falsas, sino buenas o malas.
4. No existe una prueba inmediata o definitiva para solucionarlos.
5. Todos los intentos de solución tienen efectos que pueden no ser reversibles o inolvidables.
6. No tienen una solución clara, y quizás ni siquiera un conjunto de posibles soluciones.
7. Cada problema retorcido es esencialmente único.
8. Todo problema retorcido puede ser un síntoma de otro problema.
9. Hay múltiples explicaciones para el problema.
10. El formulador de políticas no tiene derecho a equivocarse.

Fuente: Traducción propia, con base en Rittel y Webber (1973).

De esta manera, el concepto se considera más como una advertencia sobre la naturaleza de los problemas, que apoya al estudio de la políticas públicas y ofrece un mayor significado a las distintas intervenciones, especialmente cuando los enfoques convencionales parecen fallar (Termeer, Dewulf y Biesbroek, 2019).

En sintonía con lo anterior, en esta colaboración se retoman los planteamientos de “segunda generación” de los WP, caracterizados por enfatizar en la capacidad política y en el contexto de implementación de las políticas, en un panorama donde la complejidad y la incertidumbre son centrales (Head, 2019). Alford y Head (2017); Hoornbeek y Peters (2017); Bannink y Trommel (2019); Termeer y Dewulf (2019); Turnbull y Hoppe, (2019), han formulado marcos de análisis para entrever la complejidad de los problemas, sin enmarcarlos en una sola categoría.

Dichos autores, coincide en que no existe un solo tipo de problema retorcido, ni un único programa para tratarlo; más bien, el término de *wickedness* acepta diversos niveles de problematicidad, concebida como una brecha política articulada en términos de ideas, intereses, instituciones y prácticas (Turnbull y Hoppe, 2019, pp. 2-7). Por ello, Head y Alford (2015) sugieren cierta precaución para abordar problemas complejos, pues de su grado de problematicidad contribuye a la insuficiencia o temporalidad de su intervención.

De acuerdo con Alford y Head (2017) y Termeer y Dewulf, 2019), su tratabilidad requiere una visión realista de “solución” basada en pequeños avances, reconociendo su gradualidad y posible cambio. En este sentido, el enfoque binario entre problemas domados/retorcidos (*tamed/wicked*) es simplista, porque ambos tienen múltiples características internas que se

expresan mediante distintas dimensiones; por un lado, la complejidad cognitiva y, por otro, la diversidad de los intereses irreconciliables de los actores (Farrell y Hooker, 2013; Alford y Head, 2017).

Por tal razón, el contexto social es clave para identificar sus posibles causas y efectos; la heterogeneidad en las sociedades hace necesario observar las normas contemporáneas, de tal forma que los programas gubernamentales sean capaces de adaptarse a la fragmentación social, sus valores y creencias (Rittel and Webber, 1973, pp. 167-168).

No obstante, se debe considerar que la hechura de políticas usualmente tiene como base el uso de técnicas que provienen de las jerarquías más que de un pensamiento democrático de balance entre intereses sociales (Newman y Head, 2017, p. 418). Esta situación constituye uno de los principales inconvenientes para definir un problema, pues la información inicial debería provenir de los actores implicados; de otro modo, en vez de identificar un problema de alta complejidad, se estaría apelado a uno mal estructurado, o que considera parcialmente las categorías, valores y recursos necesarios para hacerlo más tratable (Peters, 2017).

También es necesario reflexionar sobre los actores sociales inmersos en las problemáticas: por qué perciben, interpretan y evalúan los problemas de manera diferente; así como la forma en la que sus intereses y recursos moldean sus intenciones para enfrentar las situaciones (Morner y Misgeld, 2014).

Sobre este esquema, Hoornbeek y Peters (2017) explican que los problemas complejos pueden visualizarse como no-estructurados, caracterizados por niveles inferiores de acuerdos y valores predominantes; a ello se suma la escasa certeza sobre el conocimiento necesario para abordar de raíz el problema. Esta combinación fomenta la práctica tecnocrática en que la solución es constantemente ajustada a los intereses de los participantes en el proceso de políticas públicas, intereses no necesariamente determinantes para las soluciones. En consecuencia, es habitual que se priorice la búsqueda de soluciones más o menos inmediatas (Hoppe, 2010; Turnbull y Hoppe, 2019).

Ya que los problemas sociales por definición tienen cierto grado de complejidad, es preciso considerar una serie de elementos para su tratamiento (Tabla 2), que se podrían profundizar en otra literatura de la ciencia política, como la definición del problema, capacidad política, diseño e implementación de políticas públicas (Head, 2019).

Tabla 2. Consideraciones para analizar los problemas complejos desde el marco de los WP

Elementos/ dimensiones	Algunas estrategias en la práctica
1. Identificar el grado de problematización, conflicto, longitud o tipología del problema (Alford and Head, 2017; Hoornbeek and Peters, 2017; Turnbull and Hoppe, 2019) * Conocimiento sobre el problema (aspectos causales, posibles soluciones) * El entorno político alrededor del problema	A través de procesos no lineales y a largo plazo (Peters, 2017). Se abordan mediante estrategias de afrontamiento (coping) o domesticación (taming) (Daviter, 2017).
2. Papel de actores clave, sus múltiples intereses, poder, derecho de veto, valores (Peters and Tarpey, 2019) * Sus prioridades y soluciones consideradas entorno al problema	Evaluación de pequeños avances (Termeer and Dewulf, 2019). Evaluación de respuesta de la política pública ante la crisis (Head, 2019).
3. La calidad política inherente del proceso de política pública (Head, 2019; Turnbull and Hoppe, 2019). * Normas, intereses, valores predominantes * Considerar las capacidades del gobierno	Incorporar a la par del problema una negociación política de distanciamiento político (Turnbull y Hoppe, 2019). Arreglos de gobernanza (Head and Xiang, 2016), Racionalidad colectiva (Innes and Booher, 2016), Liderazgo adaptativo (Head y Alford, 2015), métodos etnográficos para la integración de múltiples entendimientos entre grupos de intervención (Pipkin, 2019).
4. El contexto social * Valores sociales * Precedentes históricos * Repensar los problemas políticos en términos sociales (Head and Xiang, 2016)	

Fuente: Elaboración propia con base en los autores.

Por ejemplo, Simon (1973) aludió a los desafíos que representaban determinados problemas para los formadores de política, de tal forma que estableció el concepto de “problemas mal estructurados” o *ill-structured problems*. Éstos carecen de una descripción y examen adecuados para determinar cuándo se han solucionado, o cuáles son las relaciones causales que los explican; no establecen de manera clara un diagnóstico inicial, el objetivo a alcanzar y los estadios intermedios; y, no definen al “conjunto de operadores” que producirán el cambio del estadio inicial al estadio objetivo (lo cual es particularmente relevante en problemas complejos, donde los actores gubernamentales son parcialmente capaces de timonear los recursos necesarios para resolverlos).

Por otro lado, Sabatier y Mazmanian (1979) argumentaron que no todas las acciones gubernamentales para el tratamiento de problemas complejos deben considerarse erróneas o deficientes, pues existen condiciones clave¹ que hacen que una ley, política pública o programa gubernamental sean más efectivos. La tratabilidad de los problemas complejos es variable, dependiendo de qué tanto se entiende el problema mismo; qué tan bien diseñada está la ley, política o programa en cuestión y, qué tanto apoyo público existe para ésta.

Con base en lo anterior, es posible señalar que los gobiernos se enfrentan a entornos sociales con diversos grados de complejidad que no son fáciles de abordar, aunque, tampoco imposibles de tratar.

En tal sentido, se reitera la pertinencia de retomar los planteamientos que permiten comprender que, la complejidad de los problemas sociales es en gran medida política y, por tanto, como manifiestan Peters y Tarpey (2019), se relaciona con la movilización de un amplio rango de intereses y acuerdos. De ahí el consenso en establecer esquemas de gobernanza basados en la colaboración (Weber y Khademian, 2008; Morner y Misgeld, 2014; Head y Alford, 2015; Daviter, 2017).

No obstante, tal perspectiva implica reconfigurar la acción gubernamental, pues los indicadores sociales usualmente se interpretan y aplican de manera jerárquica y burocrática, cuando no rígida, cerrada y poco coordinada, con una mentalidad estrecha (Torfing, Peters, Pierre, y Sorensen, 2012, p. 2 y 9). Además, tiene que ver con la apertura del gobierno a los actores no-gubernamentales y la colaboración política e inter institucional en áreas donde regularmente existe el conflicto. Por ello, Weber y Khademian (2008, p. 336) admiten que el reto no es sencillo, pues implica lidiar con los intereses de cada institución participante, que depende del tipo de información que se comparte en los múltiples dominios políticos.

Los elementos señalados por el marco de los *wicked problems* posibilitan ir más allá de la mera discusión sobre la efectividad de los mecanismos del gobierno, dado que alientan la reflexión sobre cómo se puede generar dicha apertura y la forma en que se establecen mecanismos de cooperación que faciliten a los actores clave participar en su solución. De manera complementaria, se retoma el enfoque de gobernanza para ahondar en el entorno político, los procesos de toma de decisiones, sus características y las relaciones gobierno-sociedad, que permitan apoyar la comprensión de los problemas sociales y sus posibles tratamientos.

III. GOBERNANZA: CAMBIO DE PARADIGMA EN EL MODO TRADICIONAL DE GOBIERNO

En general, la literatura académica de la gobernanza enfatiza el cambio en los patrones de gobierno, principalmente en la manera en que se llevan a cabo procesos políticos, como resultado del incremento de las dinámicas de interdependencia (Stoker, 1998; Porras, 2018). Ello ha propiciado la integración de distintas áreas sociales que atienden problemas con múltiples orígenes, lo cual demanda perspectivas policéntricas (Whittingham, 2010).

Bajo este panorama, la gobernanza se entiende como un modo de gobierno que requiere la participación de actores públicos, privados y sociales, con la intención de mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y colectivo, para la resolución de problemas o la creación de oportunidades (Aguilar, 2010; Kooiman, 2010; Sántiz, 2010; Jorquera, 2011).

Por definición, la gobernanza es inter-sectorial y aspira a la co-dirección; por ello, se identifica al gobierno como una institución capaz de usar nuevas herramientas para guiar a los actores hacia la resolución de problemas, donde lo importante no es el gobierno, sino la acción de dirigir mediante la coordinación (Stoker, 1998; Quintero, 2017; Porras, 2019). Esta

perspectiva puede ayudar a “abrir la caja negra” del Estado pues, al enfatizar las interacciones y los procesos -independientemente si son públicos, sociales o privados-, amalgama diversos tipos de intereses que producen aquellas políticas, prácticas y efectos que definen los patrones contemporáneos de gobierno (Bevir, 2011).

Aunque la literatura de la gobernanza es amplia y compleja, es posible identificar algunos elementos constitutivos que, de acuerdo con diversos actores, son relevantes para entender las actuales dinámicas de interdependencia pública-social-privada.

Hoppe (2002) delinea algunos cambios y rupturas sociales e institucionales que derivaron en los esquemas políticos contemporáneos con formas en red. De acuerdo con él, se ha gestado una co-evolución entre los modos de gobierno que, ha dado lugar a la transición hacia una racionalidad dialógica y procesal (Hoppe, 2002, p. 763), en la cual se inscribe el enfoque de la gobernanza.

Las cuestiones de gobierno jerárquico-burocráticas tienen como característica principal la orientación hacia la relación gobierno-sociedad en un solo sentido (Kooiman, 2000: 142). Para este modo de gobierno tradicional, el procedimiento científico empírico-analítico basado en la observación controlada de hechos sociales y patrones, resultó ser la aproximación privilegiada para tratar de comprender a la sociedad (Hoppe, 2002).

Dicho marco se modificó con la entrada de modelos de corte empresarial en la administración pública, enmarcados principalmente en la Nueva Gestión Pública. Esto aceleró el proceso de fragmentación, entendido como la aparición y proliferación de las agencias gubernamentales que funcionan mediante modelos híbridos de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales; esto, con el objeto de focalizar los programas del gobierno e incorporar a diferentes actores sociales y privados a los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Porras, 2011).

A partir de estos procesos de fragmentación, según Kooiman (2000, 2010) y Hoppe (2002), las líneas divisorias entre público y privado se tornaron particularmente borrosas, dada la dificultad creciente de diferenciar entre actores e intereses puramente gubernamentales, o sociales, o privado-mercantiles. Tal borrosidad evidencia, por otro lado, la necesidad de cooperar de manera inter-sectorial, en razón de la interdependencia asociada a los diferentes recursos.

En la práctica, la entrada del modelo neoliberal aumentó la importancia relativa y absoluta de la esfera económica, lo que permitió a los mercados posicionarse en los asuntos públicos y lograr cierto grado de autonomía (Kersbergen y Waarden, 2004, p. 154). En razón de esto, se vislumbra un aparente retroceso de la política y de la administración frente a otras áreas sociales, lo cual apuntaló a la posible erosión del poder estatal (Hoppe, 2002).

Al mismo tiempo, los cambios alentados por la globalización y las nuevas tecnologías han sido acompañados, o cuestionados, por nuevas formas heterogéneas de vida, en que el ciudadano exige su participación activa en los procesos políticos. Sobre este contexto se reconoce al gobierno contemporáneo como un ente complejo, donde conviven instituciones jerárquicas tradicionales con agencias gubernamentales cuasi-autónomas o autónomas, capaces de

mantener interacciones y alianzas de diversas duraciones y calidades con organizaciones no gubernamentales y otros actores no-Estatales. Esto ha subrayado que el ideal Westfaliano de la soberanía debe reformularse, reconociendo diversos grados de consolidación de una “estaticidad” que es siempre limitada, ya sea territorialmente; porque no se poseen los recursos necesarios para ejercer sus funciones; por las dificultades de tratabilidad de los problemas públicos; o por el cambio en el tiempo de estas condiciones (Risse, 2011; Leeson, 2014).

En las sociedades contemporáneas existen problemas de gobernabilidad, responsabilidad y legitimación que evidencian que los mecanismos de comando y control del gobierno tradicional tienen limitaciones (Kooiman, 2000; Kersbergen y Waarden, 2004). Eso trae consigo la desestabilización del paradigma gubernamental para favorecer racionalidades más dialógicas que entienden la integración de la acción gubernamental en un contexto social de diálogo con apertura al entendimiento mutuo (Hoppe, 2002, p. 769,770).

La entrada de actores, tanto en contextos locales como en modos de organización multinivel, ha ampliado las posibilidades de acción gubernamental no meramente centralizadas o descentralizadas, sino mezcladas entre formas horizontales y jerárquicas, como es el caso de las heterarquías; éstas consisten en redes formadas por varias jerarquías donde existen interacciones sostenidas, repetitivas y -muchas veces- asimétricas, con el objeto de colaborar en el cumplimiento de objetivos comunes. Desde el punto de vista de la gobernanza, las organizaciones inter-gubernamentales internacionales son heterarquías, al igual que las comisiones o alianzas entre diferentes ministerios nacionales, regionales o locales, donde una agencia gubernamental es la coordinadora o “cabeza de sector” sin llegar a subordinar jerárquicamente a las demás organizaciones que son parte de la red. Usualmente, a la agencia cabeza de sector se le asignan labores de coordinación y acuerdo (Jordan, Wurzel y Zito, 2005; Stephenson, 2016).

Frente a una sociedad más compleja, dinámica y diversa, el gobierno debe repensar la manera para mantener su centralidad mediante un timoneo bilateral o multilateral, pues ningún actor -público o privado- posee el conocimiento o la información para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados (Kooiman, 2000: 142 y 145). De esta manera, la transición hacia el uso de instrumentos más suaves de coordinación no debe entenderse como una pérdida de poder gubernamental, sino como su reformulación (Rhodes, 2012).

Con el objeto de recuperar la legitimidad, las instituciones rinden cuentas a los ciudadanos por medio de esquemas de transparencia y responsabilidad; tratan de demostrar que son capaces de balancear el poder entre los demás sectores, aunque se reconoce que ejercer el timoneo efectivo requiere cierto grado de centralización (Kersbergen y Waarden, 2004, p. 156). Pese a que una parte de la literatura sobre la gobernanza indica que la multiplicidad de actores puede fomentar el surgimiento de redes autónomas (Rhodes, 2000), el gobierno sigue siendo -en la mayoría de los casos- la institución formal del Estado que ejerce su monopolio para legitimar el poder coercitivo, mantener el orden público y tomar decisiones con la capacidad de hacerlas cumplir (Stoker, 1998).

Sin embargo, tal centralidad se ve condicionada cada vez más por el poli-centrismo que resulta de múltiples redes funcionando en diversos sectores de política pública, niveles

de acción y circunscripciones (Rhodes, 2012). Si bien la existencia de redes no es novedosa, ya que los gobiernos siempre han coexistido con el apoyo de otros actores, lo que marca la diferencia es la cantidad de recursos y de poder efectivo que pueden acumular algunos actores sociales y privados (Davies, 2011; Porras, 2011).

En este sentido, el timoneo de redes significa para el Estado una alternativa viable para acceder a un poder que no le pertenece directamente, pero que puede modular indirectamente al influir sobre quienes sí lo tienen. Estas nuevas dinámicas pueden ser entendidas como oportunidades de cooperación para obtener resultados distintos en la forma de tratar los problemas sociales.

3.1. Las redes de gobernanza

Las redes de gobernanza se definen como patrones de relaciones más o menos estables entre actores mutuamente dependientes, que se forman en torno a una situación de política pública (Klijn y Koppenjan, 2016). Se caracterizan por la interacción compleja enmarcada por la incertidumbre, ya que las propuestas de solución usualmente se disputan ante las diferentes percepciones de los actores participantes (Klijn, Edelenbos, y Steijn, 2010).

Existen tres tradiciones de red estrechamente vinculadas a la gobernanza: la red de prestación de servicios e implementación; la red de políticas públicas y la red de gobernanza colaborativa; las dos últimas son las más pertinentes para atender los propósitos de este artículo.

El factor que predomina en las redes de política pública es el poder; por ello es común encontrar actores con la capacidad de intervenir, destacar o excluir de la agenda a otros actores y también ciertos temas (Klijn y Koppenjan, 2016). El acercamiento a este tipo de redes permite para el caso particular del turismo, conocer cómo se llevan a cabo los procesos políticos, los cuales comúnmente son cerrados. Por su parte, las redes de gobernanza colaborativa son necesarias para el tratamiento de problemas, pues se caracterizan por la apertura de mayor cantidad de actores para definir y cumplir objetivos comunes. Al conectar a las partes interesadas con el gobierno, se promueven resultados que deberían ser más democráticos; por lo que se esperaría que en las redes de gobernanza los participantes tengan una influencia significativa y efectivas oportunidades de voz (Mosley y Jarpe, 2019). Según el autor que lo plantee, estos últimos atributos se consideran características constitutivas -es decir que, si no están presentes en la red, no existe una verdadera red de gobernanza-; o como un ideal normativo con diferentes grados de realización concreta.

Edificar redes de gobernanza requiere mayor esfuerzo porque el proceso central es la colaboración; para lograrla se deben establecer acuerdos y lazos fuertes basados en la confianza, que permitan estimular el intercambio de conocimiento y la capacidad de solucionar problemas para tener mejores resultados (Klijn et al., 2010; Klijn y Koppenjan, 2016). La confianza está relacionada con la vulnerabilidad, el riesgo y las expectativas a las que se enfrenta un actor dispuesto a asumir una posición abierta con respecto al otro (Klijn et al., 2010, p. 195). Es por ello que Koppenjan (2007) sostiene que, en el fondo, las redes de gobernanza

buscan movilizar, facilitar y guiar procesos de colaboración donde todos los actores inmersos salgan ganando.

Según la literatura, las redes de gobernanza se caracterizan por ser a) articulaciones relativamente estables de actores operacionalmente autónomos, pero interdependientes entre sí; b) interactúan mediante negociaciones; c) éstas se llevan a cabo en un marco de referencia que es regulatorio, normativo, cognitivo e imaginario; d) y con cierto grado de autonomía -dentro de los límites establecidos por las instituciones y agencias externas-; e) con el objeto de contribuir a la producción de un objetivo público (Sørensen y Torfing, 2007, p. 9). Estas condiciones requieren redes donde se negocian e intercambian recursos de manera equilibrada, como resultado de la interdependencia entre los diferentes actores. El objetivo de una red de gobernanza es atender problemas complejos -es decir, que afectan a actores públicos, sociales y privados- con el objeto de construir soluciones en conjunto.

No obstante, el “equilibrio” argumentado por la literatura -donde todos participan de la misma forma y medida- no parece encontrarse fácilmente (Davies, 2011). En la búsqueda por alcanzar normativamente la integración entre las partes interesadas, es posible vislumbrar, lejanas al ideal, una diversidad de configuraciones donde las tensiones entre las élites y las exigencias democráticas juegan un papel relevante. En efecto: aunque los distintos sectores son usualmente representados por un diagrama de Venn donde los conjuntos parecen compartir equitativamente recursos y, en consecuencia, ser interdependientes en igual manera -como si, además, los actores fueran “representativos” de cada sector-, las redes específicas que se forman pueden ser particularmente asimétricas en términos de los recursos de sus miembros -y, en consecuencia, de las dependencias de poder que generan en otros-. De la misma manera, las redes de gobernanza se enfrentan al reto normativo de mantener interacciones de alta calidad; es decir constantes, eficaces en la incidencia y toma de decisiones, transparentes y con rendición de cuentas, pero en un entorno donde el conflicto puede aumentar o disminuir (ver ilustraciones 1 y 2).

Por este motivo, el conflicto juega un papel importante, en ocasiones relacionado con la división de recursos escasos o la incompatibilidad de ideologías. Koppenjan (2007, pp. 133-134) explica que, si bien la gobernanza en red parece ser un método de creación de consenso para movilizar recursos y generar apoyo, la confrontación y el conflicto pueden destruir las estructuras de red o reducir su eficacia.

En este sentido, el análisis de las redes de política pública puede ser útil al enfatizar la importancia de las reglas -formales e informales- de cada institución y su relevancia para orientar los patrones de interacción hacia la gobernanza colaborativa (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 106).

Esto implica conocer sus valores implícitos y explícitos, pero también cómo estos se relacionan con el entorno donde interactúan las redes. El entorno puede llegar a ser determinante, al grado que algunos favorecen la construcción de redes de colaboración, mientras que en otros casos resulta imposible (Skelcher *et al.*, 2011).

En tal contexto, hacer énfasis en las redes no solo implica explicar las interconexiones, sino preguntarse de qué están hechas y por qué funcionan de cierta manera. Para Skelcher *et*

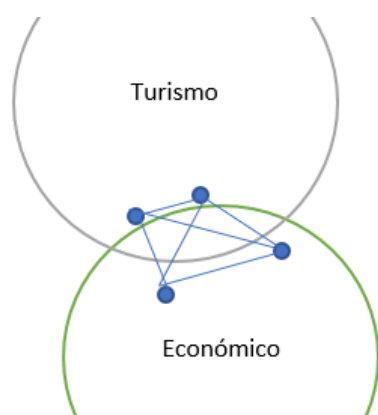


Ilustración 1. Ejemplo red cerrada.
Elaboración propia.

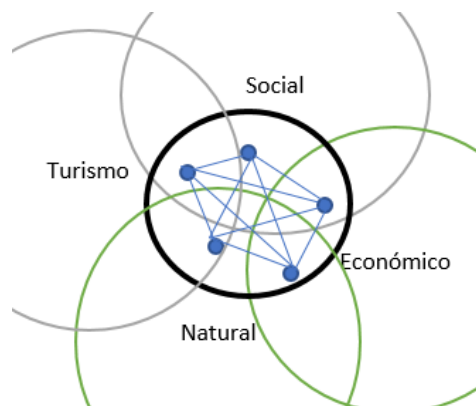


Ilustración 2. Ejemplo normativo de la red de gobernanza colaborativa en el turismo.
Elaboración propia.

al. (2011), parte de las respuestas se obtiene al analizar cómo los diferentes contextos democráticos concentran o dispersan el poder político, y qué tanta capacidad de auto-organización existe en la sociedad y los mercados. La evidencia empírica aportada por estos autores sugiere que entornos que dispersan el poder, pero fomentan la organización de la sociedad civil, dificultan la instrumentalización de las redes por parte de las élites y estimulan la cooperación intersectorial -al menos de una manera normativa e institucional-. Usualmente, los bajos niveles de capital social se acompañan por arreglos que pueden llegar a ser hegemónicos, donde las élites son absolutamente centrales.

Del mismo modo, el entorno turístico está afectado por la concepción social y política imperante en la actividad, lo que define el horizonte de inserción, acción y participación de los diferentes actores. Por tanto, es necesario plantear desde un principio estrategias que permitan formar un constructo sobre los problemas de la actividad y la importancia de tratarlos.

IV. GOBERNANZA PARA EL TRATAMIENTO DE PROBLEMAS COMPLEJOS DEL TURISMO

Debido al dinamismo de la actividad, pueden existir situaciones complejas de carácter cultural, geográfico, económico y ambiental, de gran magnitud, pero distintas entre sí. No es lo mismo abordar un problema de gentrificación en una localidad (Cócola Gant, 2019), que lograr un turismo sostenible (Fodness, 2017). O bien, lidiar con la disparidad entre los beneficios económicos y los impactos socio-culturales en un destino (Odeh, 2010), que resolver la invasión constante de turistas en territorios “sagrados” (Scherrer y Doohan, 2014). Aún así, dichos ejemplos han sido considerados problemas complejos.

Aunque el turismo genera impactos, escasamente se aborda el tratamiento de sus problemas. El principal referente para potencializar destinos, mejorar la planta turística e incrementar los beneficios, lo constituyen los modelos de competitividad (Mazaro y Varzin, 2008; Canto, 2011; Halkier, 2014; Pacheco, 2015). Sin embargo, se considera que, desde tal

perspectiva, las deficiencias de un destino turístico recaen en la falta de estrategias para mejorar el producto y no en sus problemáticas.

Como resultado, en materia turística, diversas problemáticas han sido minimizadas y atendidas al margen de su contexto social, lo cual ha contribuido a su acentuación. Estos problemas no solo le competen al gobierno, sino también a los actores interdependientes que integran la planta turística, quienes al beneficiarse de los servicios públicos y del apoyo gubernamental, igualmente tienen cierto grado de co-responsabilidad en su atención. Por tanto, abordar los problemas del turismo requiere una visión que tome en cuenta el entorno donde se desarrolla esta actividad, la interdependencia de áreas políticas y, sus actores participantes.

Por este motivo, en los últimos años han aumentado los estudios sobre gobernanza en el turismo desde diversas perspectivas (Ruhanen *et al.*, 2010; Zhang y Zhu, 2014; Queiroz y Rastrollo-Horrillo, 2015; Bichler, 2019). De acuerdo con Velasco (2014, p. 19), la gobernanza turística se refiere a “la búsqueda de nuevas formas de toma de decisiones colectivas sobre asuntos que implican la gestión de conflictos de intereses y que tratan de impulsar procesos de innovación social, el fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y el cambio de las dinámicas turísticas que generan impactos negativos”.

Ante ello, gobernar un destino turístico tiene ciertas particularidades, que al mismo tiempo complejizan la búsqueda de soluciones. Primero está la economía como factor central; desde esta perspectiva, los principales objetivos son maximizar los beneficios monetarios, vía la entrada de visitantes (Joppe, 2018). Por ello, se reconoce al turismo como actor principal que propicia un entramado de relaciones con recursos organizados y poder, para anteponer sus intereses, donde destaca el sector hotelero (Velasco, 2019).

De tal forma que, es común encontrar en los destinos consolidados discordancias entre el sector formal al que pertenecen las instituciones y las funciones realmente desempeñadas -que no siguen necesariamente las distinciones entre lo público, lo social y lo privado-; en su conjunto genera conflictos en el ámbito turístico (Beaumont y Dredge, 2010; Sharpley y Ussi, 2014; Liu, 2016), particularmente cuando el sector público actúa en favor de intereses privados.

La existencia de redes temáticas abarca una serie de actores que han contribuido a definir el rumbo del destino, incluso de forma negativa, al establecerse como élites que impiden la entrada de otros actores y distribución de beneficios (De la Rosa, Cruz y Porras, 2016; Wu, Montefrio y Sin, 2019).

El segundo aspecto está relacionado con el tipo de turismo y de turista que se genera, definiendo así otros sectores más afectados por la actividad, sus demandas y su disposición a cooperar. Sobre este aspecto, la postura de la comunidad receptora juega un papel importante (Mihalič *et al.*, 2016). Tal como describe Presenza (2013), resulta más complicado incorporar en los procesos de gobernanza a las sociedades de los destinos maduros, porque generalmente llevan tiempo conviviendo con diversas problemáticas y en consecuencia se muestran apáticas hacia ellas. Caso contrario son las comunidades de sitios en desarrollo, quienes generalmente se muestran más optimistas y abiertas. La apatía social puede mermar la capacidad de auto-gestión, acentuar el desinterés hacia el trabajo colaborativo y, fomentar el individualismo, la

falta de afinidad entre los actores, la desconfianza, y asumir que el gobierno es el responsable resolver todos los problemas (Pacheco, 2015).

Un tercer elemento es el contexto político del turismo, el cual aún es afectado por la carga burocrática, la falta de capacidades institucionales y los procesos de arriba hacia abajo (Hübner, Phong y Châu, 2014); también por leyes y políticas nacionales e internacionales de diversa índole (Halkier, 2014; Wan y Bramwell, 2015), que muchas veces se anteponen a la política turística. Derivado de la posición del turismo, ante industrias más poderosas (Siakwah, Musavengane y Leonard, 2019), es menor la asignación de recursos y con ello los esfuerzos por establecer nuevos mecanismos de asistencia y vinculación social (Fierro, 2018; Velasco, 2019).

Esta serie de ideas, evidencia la importancia de la relación entre el destino y sus objetivos políticos, porque las estrategias solo pueden influir en el desarrollo turístico si se traducen en objetivos e instrumentos concretos sobre la base del conocimiento que impulsan los actores clave (Halkier, 2014). De acuerdo con Nunkoo (2017), la cooperación se puede lograr en entornos donde predomina la confianza, porque facilita la interacción social. Por esa razón es importante mantener procesos de aprendizaje social que posibilite la colaboración y, el intercambio de recursos e información (Paquet, 2013, p. 61).

En suma, la comprensión de los mecanismos de poder implícitos en un destino es un punto clave para generar redes de gobernanza. El turismo es un área muy sensible a las relaciones de poder que muchas veces ocasionan desigualdad en la participación de los actores y, por tanto, en la toma de decisiones. A ello se agrega el escaso interés de la sociedad por intervenir en este rubro que tradicionalmente se le ha entendido como una actividad económica y recreativa, pero no como un área de participación política, entendida como un espacio para la discusión y atención de sus problemas.

Pese a este panorama, es factible identificar actores con potencial para atender problemas públicos o, que ya estén participando de forma indirecta, aunque muchas veces no reconozcan de manera explícita que deben y pueden cooperar con el gobierno (Cadena y Salgado, 2017).

V. CONCLUSIONES

Abordar las problemáticas de un destino turístico implica, al menos, conocer el grado de dependencia económica de la actividad y la tradición previa como destino turístico (Velasco, 2019), su relación con diferentes sectores de la población, además del significado del turismo para el gobierno y la sociedad. De esta manera, se puede mejorar el conocimiento sobre la situación del destino, generar entendimientos compartidos sobre los problemas que lo aquejan y, aumentar las capacidades para su tratamiento.

Sobre en este panorama, un punto clave es integrar no solo a los actores beneficiados, sino también a los afectados por la actividad, quienes no son visibles totalmente, pues muchas veces no están directamente vinculados al turismo. Comprender las condiciones que rodean a los actores, sus intereses, valores y recursos, resulta fundamental para construir una gobernanza colaborativa. Dado que su finalidad es el co-gobierno, se reconocen las responsabilidades

de cada actor gubernamental y no gubernamental, quienes juegan un papel estratégico en la medida de su poder para obstruir o alentar acciones orientadas a resolver los problemas.

El concepto de los *wicked problems* es complementario al de gobernanza para construir un marco que aborde la complejidad de los destinos turísticos, sin atenderlos de manera aislada a su entorno. El acercamiento a la red de política pública y a los actores fuera de los procesos de toma de decisión, amplía el conocimiento sobre el nivel de complejidad de un destino, además de entrever las posibilidades de establecer esquemas de cooperación.

A manera de resumen, se retoman los aportes de ambas literaturas relevantes al campo del turismo, y se proponen las siguientes variables relevantes para el análisis de las problemáticas de un destino:

- a) **Problemas, actores y contexto.** Por el carácter transversal del turismo, las problemáticas que afectan a los destinos no solo provienen de esta actividad, pues tienen raíces en otras áreas y viceversa. Por ello es necesario considerar las perspectivas de los múltiples afectados, a fin de ampliar el panorama sobre la situación de los problemas y sus características; es decir, si son centrales, secundarios, requieren mayor atención o pasan desapercibidos. Las perspectivas de problemas retorcidos y de gobernanza subrayan la importancia de entender los problemas complejos del turismo de una manera compleja, que reconozca la multitud de actores e instituciones implicados, pero que también distinga entre contextos y niveles de análisis. Para lograrlo, es importante entender las condiciones del contexto donde interactúan los actores, incluyendo las visiones, valores, alianzas e información que dan forma a sus decisiones sobre el destino. Según estos cuerpos de literatura, existen contextos más favorables al establecimiento de redes colaborativas y otros que las dificultan. La tratabilidad de los problemas aumenta si:
 - a.1) Existe un entendimiento compartido del problema del destino turístico, construido a partir de los actores que forman parte de las redes de gobernanza y, también de aquellos relevantes, pero que están fuera (Alford y Head, 2017; Klijn y Koppenjan, 2016).
 - a.2) Se tiene conciencia compartida de que las soluciones posibles son siempre fruto de la negociación y de compartir recursos. Los actores públicos, sociales y privados poseen parte de la solución a los problemas de los cuales son también la causa o, un factor relevante (Alford y Head, 2017).
 - a.3) El entorno en el cual interactúan las redes de gobernanza no es altamente conflictivo, permitiendo -a pesar del conflicto siempre presente- la negociación y la interacción sostenidas (Skelcher et. al., 2011; Alford y Head, 2017).
- b) **Funcionamiento gubernamental en materia turística.** Una parte de los problemas está relacionada con el ejercicio del gobierno en este sector. Tradicionalmente, tanto el contenido como la implementación de las políticas y normas turísticas, son insuficientes para regular adecuadamente los impactos negativos de la actividad. Asimismo, las estructuras del sector público son limitadas al momento de

relacionarse interinstitucionalmente con actores no-gubernamentales vinculados al turismo. Las perspectivas de los problemas retorcidos y las redes de gobernanza argumentan que no es posible entender la acción gubernamental sin considerar actores no-gubernamentales, por lo que es tan importante visibilizar a los actores, sus recursos y las instituciones que norman su interacción, tanto como las interacciones mismas. Los análisis de política pública turística que solamente tomen en cuenta actores, instituciones y recursos gubernamentales son, por definición, inadecuados y parciales.

- c) Atributos de los actores clave.** Es posible que el origen o la solución de los problemas estén vinculados con ciertos individuos o asociaciones inmersos en la actividad. En un destino consolidado, el turismo tiene un peso relevante; puede movilizar una buena cantidad de recursos y de actores, quienes se disputan un lugar destacado en la toma de decisiones. Sin embargo, éstos pueden constituir una limitante en la solución de problemas, pues, aunque tienen la mayor capacidad de acción y recursos, no les interesa participar; reciben beneficios de la manera en que se atiende -o ignora- el problema; o simplemente no lo consideran como tal. Para las literaturas de los problemas retorcidos y las redes de gobernanza, los atributos de los actores clave incluyen sus recursos y sus capacidades para interactuar entre sí. Esto, no solamente supone que los actores centrales de la red están vinculados con la mayoría de miembros de la red, sino que también existen otros que desarrollan posiciones de intermediación que les dan cierta centralidad, o formas más suaves de poder. De esta manera, un buen diagnóstico de los problemas complejos del turismo requiere:
- c.1) El mapeo de los actores e instituciones que son relevantes para el problema en cuestión, poniendo énfasis en las respectivas definiciones de éste y su capacidad para generar entendimientos compartidos (Klijn y Koppenjan, 2016). Tal mapeo debe incluir también a los actores quienes, pese sus recursos relevantes, son excluidos de manera sistemática.
 - c.2) La identificación de actores centrales, permitiendo su diferenciación según el tipo de centralidad mantenida en la red, y la importancia y tipo de sus recursos. Esto permite entender las asimetrías de interdependencia que, si no se atienden mediante arreglos institucionales, pueden llegar a producir altos niveles de conflicto, o la captura de la red por intereses particulares (Cadena y Salgado, 2017).
 - c.3) La evaluación de los arreglos institucionales hacia dentro de la red, que permiten lidiar con el conflicto (Cadena y Salgado, 2017).
- d) Responsabilidad compartida.** En un destino turístico existen múltiples beneficiados de la actividad en aspectos diversos. Algunas obras públicas favorecen indirectamente a los hoteleros, cuyos impuestos benefician a su vez al destino y sus actividades comerciales. Sin embargo, ante un problema complejo, los actores asumen que es deber del gobierno resolverlo, en vez de asumir cierto grado de responsabilidad. Una situación similar ocurre con el turista y sus prácticas negativas

en el destino, pues las políticas, planes y programas difícilmente consideran su regulación, por estar centrados únicamente en promover al máximo el número de visitas. En consecuencia, es importante analizar los problemas complejos del turismo considerando el reto normativo, metodológico y de política pública de generar interacciones co-responsables a partir de los problemas compartidos. En otras palabras, una preocupación compartida por las literaturas de los problemas retorcidos y las redes de gobernanza es cómo lograr que la interdependencia en torno a ciertos problemas complejos estimule la cooperación intersectorial para tratar de resolverlos.

Comprender a los problemas como un asunto de distanciamiento político entre actores, realza la necesidad de su cooperación en busca de disminuir tal separación. Pese a ello, aunque las literaturas de gobernanza y de *wicked problems* resaltan la colaboración como una condición en la acción de gobernar para resolver problemas, aún existen vacíos de conocimiento empírico que indiquen cómo iniciar, estimular y mejorar dichos procesos en un ambiente de alta complejidad. Las aportaciones de ambas perspectivas son relevantes, aunque las alternativas de solución no sean las mismas para los destinos turísticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adiyia, B. *et al.* (2015) 'Analysing governance in tourism value chains to reshape the tourist bubble in developing countries: the case of cultural tourism in Uganda', *Journal of Ecotourism*, 14(2-3), pp. 113-129. doi: 10.1080/14724049.2015.1027211.
- Aguilar, L. (2010) 'El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis', *Frontera norte*, 22(43), pp. 187-213.
- Alford, J. and Head, B. W. (2017) 'Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework', *Policy and Society*. Routledge, 36(3), pp. 397-413. doi: 10.1080/14494035.2017.1361634.
- Bannink, D. and Trommel, W. (2019) 'Intelligent modes of imperfect governance', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 198-217. doi: 10.1080/14494035.2019.1572576.
- Beaumont, N. and Dredge, D. (2010) 'Local tourism governance: A comparison of three network approaches', *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), pp. 7-28. doi: 10.1080/09669580903215139.
- Bevir, M. (2011) *The SAGE Handbook of Governance, The SAGE Handbook of Governance*. United Kingdom: SAGE Publications Ltd. doi: 10.4135/9781446200964.
- Bichler, B. F. (2019) 'Designing tourism governance: The role of local residents', *Journal of Destination Marketing and Management*. Elsevier Ltd, (October), p. 100389. doi: 10.1016/j.jdmm.2019.100389.
- Cadena, C. and Salgado, L. (2017) 'Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable : el caso de San Felipe Tlalmimilolpan , Toluca , México', *Revista de El Colegio de San Luis*, VII(13), pp. 62-90.
- Canto, A. (2011) 'Análisis de los principales modelos explicativos de la competitividad de los destinos turísticos en el marco de la sostenibilidad', *Cultur*, 5(2), pp. 101-124.

- Cócola Gant, A. (2019) 'Gentrificación turística', *Turistificación global*, (October 2019), pp. 291-308. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Agustin_Cocola-Gant2/publication/336442161_Gentrificacion_turistica/links/5e7351cb299bf1571848ceab/Gentrificacion-turistica.pdf.
- Crowley, K. and Head, B. W. (2017) 'The enduring challenge of "wicked problems": revisiting Rittel and Webber', *Policy Sciences*. Springer US, 50(4), pp. 539-547. doi: 10.1007/s11077-017-9302-4.
- Davies, J. (2011) *Challenging Governance Theory: from Networks to Hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Daviter, F. (2017) 'Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems', *Policy Studies*. Taylor & Francis, 38(6), pp. 571-588. doi: 10.1080/01442872.2017.1384543.
- Dredge, D. and Jamal, T. (2013) 'Mobilities on the Gold Coast, Australia: Implications for destination governance and sustainable tourism', *Journal of Sustainable Tourism*, 21(4), pp. 557-579. doi: 10.1080/09669582.2013.776064.
- Fantinato, E. (2019) 'The impact of (mass)tourism on coastal dune pollination networks', *Biological Conservation*. Elsevier, 236(February), pp. 70-78. doi: 10.1016/j.biocon.2019.05.037.
- Farrell, R. and Hooker, C. (2013) 'Design, science and wicked problems', *Design Studies*. Elsevier Ltd, 34(6), pp. 681-705. doi: 10.1016/j.destud.2013.05.001.
- Fierro, C. (2018) 'Gobernanza del sector turístico en Nariño y rol de la sociedad civil', *Turismo y Sociedad*, 23, pp. 213-236. doi: 10.18601/01207555.n23.11.
- Filardo, V. (2006) '08 Globalización y turismo : impactos en los territorios', *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 2(2), pp. 185-217.
- Fodness, D. (2017) 'The problematic nature of sustainable tourism: some implications for planners and managers', *Current Issues in Tourism*. Taylor & Francis, 20(16), pp. 1671-1683. doi: 10.1080/13683500.2016.1209162.
- Halkier, H. (2014) 'Innovation and Destination Governance in Denmark: Tourism, Policy Networks and Spatial Development', *European Planning Studies*, 22(8), pp. 1659-1670. doi: 10.1080/09654313.2013.784609.
- Head, B. W. (2019) 'Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 180-197. doi: 10.1080/14494035.2018.1488797.
- Head, B. W. and Alford, J. (2015) 'Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management', *Administration and Society*, 47(6), pp. 711-739. doi: 10.1177/0095399713481601.
- Head, B. W. and Xiang, W. (2016) 'Why is an APT approach to wicked problems important?', *Landscape and Urban Planning*. Elsevier B.V., 154(April), pp. 4-7. doi: 10.1016/j.landurbplan.2016.03.018.
- Hoornbeek, J. A. and Peters, B. G. (2017) 'Understanding policy problems: A refinement of past work', *Policy and Society*. Routledge, 36(3), pp. 365-384. doi: 10.1080/14494035.2017.1361631.

- Hoppe, R. (2002) 'Forum. Co-Evolution of Modes of Governance and Rationality: A Diagnosis and Research Agenda', *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), pp. 763-780. doi: 10.1080/10841806.2002.11029386.
- Hoppe, R. (2010) *The governance of problems: puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hübner, A., Phong, L. T. and Châu, T. S. H. (2014) 'Good governance and tourism development in protected areas: The case of Phong Nha-Ke Bang National Park, central Vietnam', *Koedoe*, 56(2). doi: 10.4102/koedoe.v56i2.1146.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (2016) 'Collaborative rationality as a strategy for working with wicked problems', *Landscape and Urban Planning*. Elsevier B.V., 154, pp. 8-10. doi: 10.1016/j.landurbplan.2016.03.016.
- Joppe, M. (2018) 'Tourism policy and governance: Quo vadis?', *Tourism Management Perspectives*, 25(October 2017), pp. 201-204. doi: 10.1016/j.tmp.2017.11.011.
- Jordan, A., Wurzel, R. and Zito, A. (2005) 'The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?', *Political Studies*, 53, pp. 477-496.
- Jorquera, D. (2011) *Gobernanza para el desarrollo local, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. 6. Chile. Available at: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf.
- Kersbergen, K. Van and Waarden, F. Van (2004) "'Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy', *European Journal of Political Research*, 43(2), pp. 143-171. doi: 10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x.
- Keyim, P. (2018) 'Tourism Collaborative Governance and Rural Community Development in Finland: The Case of Vuonislahti', *Journal of Travel Research*, 57(4), pp. 483-494. doi: 10.1177/0047287517701858.
- Klijn, E., Edelenbos, J. and Steijn, B. (2010) 'Trust in Governance Networks', *Administration & Society*, 42(2), pp. 193-221. doi: 10.1177/0095399710362716.
- Klijn, E. H. and Koppenjan, J. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kooiman, J. (2000) 'Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction', in Pierre, J. (ed.) *Devoting Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, pp. 138-164.
- Kooiman, J. (2010) 'Governance and governability', in Osborne, S. . (ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Londres: Routledge, pp. 72-86.
- Koppenjan, J. F. M. (2007) 'Consensus and Conflict in Policy Networks : Too Much or Too Little ?', in Sørensen, E. and Torfin, J. (eds) *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, pp. 133-134.
- De la Rosa, B., Cruz, G. and Porras, F. (2016) 'Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico', *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14(3), pp. 595-610. doi: 10.25145/j.pasos.2016.14.039.
- Leeson, P. T. (2014) *Anarchy Unbound: Why Self-Governance Works better than you think.*, *Anarchy Unbound: Why Self-Governance Works better than you think*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Liu, Y. (2016) *Tourism Destination Governance. The case study of Hemavan and Tärnaby*. Umeå University.
- Martínez, D. (2015) 'Análisis sobre el impacto del turismo de masas en lasociedad española', *Universidad de la Rioja*, p. 25. Available at: https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE002032.pdf.
- Marzouki, M., Froger, G. and Ballet, J. (2012) 'Ecotourism versus Mass Tourism. A Comparison of Environmental Impacts Based on Ecological Footprint Analysis', pp. 123-140. doi: 10.3390/su4010123.
- Mazaro, R. M. and Varzin, G. (2008) 'Modelos de Competitividad para Destinos Turísticos en el Marco de la Sostenibilidad', *RAC, Curitiba*, 12(3), pp. 789-809.
- Mihalič, T. *et al.* (2016) 'The influence of the political environment and destination governance on sustainable tourism development: a study of Bled, Slovenia', *Journal of Sustainable Tourism*, 24(11), pp. 1489-1505. doi: 10.1080/09669582.2015.1134557.
- Morner, M. and Misgeld, M. (2014) 'Governing wicked problems: The role of self-organizing governance in fostering the problem-solving capabilities of public sector organizations', in *ECPR Graduate Student Conference*. Austria: University of Innsbruck, pp. 1-21. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f64cbbb5-3fed-4c50-9b9b-da-8fc498303b.pdf>.
- Mosley, J. E. and Jarpe, M. (2019) 'How Structural Variations in Collaborative Governance Networks Influence Advocacy Involvement and Outcomes', *Public Administration Review*, 79(5), pp. 629-640. doi: 10.1111/puar.13037.
- Nava, M. and Valenzuela, B. (2016) 'Acción colectiva y gobernanza del Centro Histórico de Mazatlán, México. Recuperación y conversión a espacio turístico', *Ánfora*, 21(36), pp. 125-148. doi: 10.30854/anf.v21.n36.2014.37.
- Newman, J. and Head, B. W. (2017) 'Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems', *Policy and Society*. Routledge, 36(3), pp. 414-429. doi: 10.1080/14494035.2017.1361635.
- Nunkoo, R. (2017) 'Governance and sustainable tourism: What is the role of trust, power and social capital?', *Journal of Destination Marketing and Management*. Elsevier Ltd, 6(4), pp. 277-285. doi: 10.1016/j.jdmm.2017.10.003.
- Odeh, M. (2010) 'The wicked problem of tourism: Economic benefits versus socio-cultural impacts', *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 139, pp. 345-358. doi: 10.2495/ST100301.
- Pacheco, G., Vera, J. and Castaing, J. (2015) 'La gestión de destinos en la región de Los Lagos Patagonia Chilena: ¿Una disputa entre asociatividad y competitividad?', *RIAT: Revista Interamericana de Medioambiente y Turismo*, 11(2), pp. 148-162. doi: 10.4067/317.
- Paquet, G. (2013) *Tackling Wicked Policy Problems: Equality, Diversity and Sustainability*. Canada: Invenire Books.
- Pascual, F. (2017) 'Tres décadas de cambios en el turismo mundial: el impacto de la globalización en los flujos turísticos', *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (75), pp. 127-149. doi: 10.21138/bage.2495.
- Peters, B. G. (2017) 'What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program', *Policy and Society*. Routledge, 36(3), pp. 385-396. doi: 10.1080/14494035.2017.1361633.

- Peters, B. G. and Tarpey, M. (2019) 'Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 218-236. doi: 10.1080/14494035.2019.1626595.
- Pipkin, S. (2019) 'Dissolving " Wicked " Problems : Beyond Institutional and Participatory Approaches to Land Title Regularization', (February). doi: 10.1177/0739456X19856066.
- Porras, F. (2011) '¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la Anglo-gobernanza', in Bassols, M. and Mendoza, C. (eds) *Gobernanza: Teoría y Prácticas Colectivas*. Mexico: Anthropos / UAM-I, pp. 67-96.
- Porras, F. (2018) 'Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana', *Open Insight*, 9(15), p. 11. doi: 10.23924/oi.v9n15a2018.pp11-44.278.
- Porras, F. (2019) *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. 2nd edn. México: Instituto Dr. Jose Maria Luis Mora.
- Presenza, A., Del Chiappa, G. and Sheehan, L. (2013) 'Residents' engagement and local tourism governance in maturing beach destinations. Evidence from an Italian case study', *Journal of Destination Marketing and Management*. Elsevier, 2(1), pp. 22-30. doi: 10.1016/j.jdmm.2013.01.001.
- Qian, C. et al. (2017) 'Local livelihood under different governances of tourism development in China – A case study of Huangshan mountain area', *Tourism Management*. Elsevier Ltd, 61, pp. 221-233. doi: 10.1016/j.tourman.2017.01.006.
- Queiroz, F. and Rastrollo-Horrillo, M.-Á. (2015) 'El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos', *Tourism & Management Studies*, 11(2), pp. 47-55. doi: 10.18089/tms.2015.11206.
- Quintero, C. (2017) 'Gobernanza y teoría de las organizaciones', *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), pp. 39-57.
- Rhodes, R. A. W. (2000) 'The Governance Narrative. Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme', *Public Administration*, 78(2), pp. 345-363.
- Rhodes, R. A. W. (2012) 'Waves of Governance', in Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp. 33-48.
- Risse, T. (2011) 'Governance in areas of limited statehood: introduction and overview', in Risse, T. (ed.) *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 1-35.
- Rittel, H. W. J. and Webber, M. M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- Ruhanen, L. et al. (2010) 'Governance: a review and synthesis of the literature', *Tourism Review*. Edited by H. Pechlaner, 65(4), pp. 4-16. doi: 10.1108/16605371011093836.
- Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1979) 'The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives', *Policy Analysis*, 5(4), pp. 481-504. Available at: <http://www.jstor.org/stable/42783358>.
- Sainaghi, R. and Baggio, R. (2017) 'Complexity traits and dynamics of tourism destinations', *Tourism Management*. Elsevier Ltd, 63, pp. 368-382. doi: 10.1016/j.tourman.2017.07.004.
- Sántiz, A. (2010) 'Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas', *Revista de Geografía Agrícola*, (44), pp. 72-70.

- Scherrer, P. and Doohan, K. (2014) 'Taming wicked problems: Towards a resolution of tourism access to Traditional Owner lands in the Kimberley region, Australia', *Journal of Sustainable Tourism*, 22(7), pp. 1003-1022. doi: 10.1080/09669582.2013.847943.
- Scott, N. and Marzano, G. (2015) 'Governance of tourism in OECD countries', *Tourism Recreation Research*. Taylor & Francis, 40(2), pp. 181-193. doi: 10.1080/02508281.2015.1041746.
- Sharpley, R. and Ussi, M. (2014) 'Tourism and Governance in Small Island Developing States (SIDS): The Case of Zanzibar', *International Journal of Tourism Research*, 16(1), pp. 87-96. doi: 10.1002/jtr.1904.
- Siakwah, P., Musavengane, R. and Leonard, L. (2019) 'Tourism Governance and Attainment of the Sustainable Development Goals in Africa', *Tourism Planning and Development*. Routledge. doi: 10.1080/21568316.2019.1600160.
- Simon, H. A. (1973) 'The Structure of ill Structured Problems', *Artificial Intelligence* 4, 4(1973), pp. 181-201.
- Skelcher, C. et al. (2011) 'Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks', *Administrative Theory & Praxis*, 33(1), pp. 7-38. doi: 10.2753/ATP1084-1806330100.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2007) 'Introduction. Governance network research: towards a second generation', in Sørensen, E. and Torfing, J. (eds) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-13.
- Stephenson, K. (2016) 'Heterarchy', in Torfing, C. A. & J. (ed.) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 139-148.
- Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28. doi: 10.1111/1468-2451.00106.
- Termeer, C. J. A. M. and Dewulf, A. (2019) 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 298-314. doi: 10.1080/14494035.2018.1497933.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. and Biesbroek, R. (2019) 'A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 167-179. doi: 10.1080/14494035.2019.1617971.
- Torfing, J. et al. (2012) *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Great Britain: Oxford.
- Turnbull, N. and Hoppe, R. (2019) 'Problematizing "wickedness": a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice', *Policy and Society*. Routledge, 38(2), pp. 315-337. doi: 10.1080/14494035.2018.1488796.
- Veiga, C. V., Casajus-Murillo, L. and Fons, V. S. (2017) 'A Comarca do rio Matarraña (Teruel, Espanha): um exemplo de integração regional e modelo de governança para o desenvolvimento do turismo sustentável', *Caderno de Geografia*, 27(51), p. 682. doi: 10.5752/p.2318-2962.2017v27n51p682.
- Velasco, M. (2014) 'Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?', *Caderno Virtual de Turismo*, 14(1), pp. 9-22. Available at: <https://www.redalyc.org/pdf/1154/115437784002.pdf>.
- Velasco, M. (2019) 'La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos', in Navarro, C. (ed.) *La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos Ciclo de talleres. El Gobierno Local a debate*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp. 9-22.

- Wan, Y. K. P. and Bramwell, B. (2015) 'Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning', *Tourism Management*. Elsevier Ltd, 50, pp. 316-327. doi: 10.1016/j.tourman.2015.03.010.
- Wang, D. and Ap, J. (2013) 'Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China', *Tourism Management*. Elsevier, 36, pp. 221-233. doi: 10.1016/j.tourman.2012.11.021.
- Weber, E. P. and Khademian, A. M. (2008) 'Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings', *Public Administration Review*, 68(2), pp. 334-349. Available at: <http://www.jstor.org/stable/25145606>.
- Whittingham, M. (2010) '¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?', *RAI Revista Análisis Internacional*, (2), pp. 219-235. Available at: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>.
- Wu, Y. Y., Montefrio, M. J. F. and Sin, H. L. (2019) 'Elite governance of agritourism in the Philippines', *Journal of Tourism and Cultural Change*. Routledge, 27(9), pp. 1338-1354. doi: 10.1080/14766825.2019.1700990.
- Van der Zee, E., Gerrets, A.-M. and Vanneste, D. (2017) 'Complexity in the governance of tourism networks: Balancing between external pressure and internal expectations', *Journal of Destination Marketing & Management*. Elsevier Ltd, 6(4), pp. 296-308. doi: 10.1016/j.jdmm.2017.07.003.
- Zhang, H. and Zhu, M. (2014) 'Tourism Destination Governance: A Review and Research Agenda', *International Journal of e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning*, 4(2), pp. 2-5. doi: 10.7763/ijeeee.2014.v4.315.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

- 1) **Sara Ivette Olaya Escobedo**. Concepción original del trabajo, definición, integración y redacción de los apartados.
- 2) **Graciela Cruz Jiménez**. Análisis crítico de los apartados I y IV. Supervisión de la redacción y coherencia del artículo. Aprobación final de la versión a publicar.
- 3) **Francisco Javier Porras Sánchez**. Revisión crítica del contenido (principalmente apartados II, III, 3.1 y V).

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el financiamiento recibido.